

全国総合開発計画と戦後住宅政策：その加害と被害の一断面

本間, 義人 / HONMA, Yoshihito

(出版者 / Publisher)

法政大学現代福祉学部現代福祉研究編集委員会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

現代福祉研究 / The bulletin of the Faculty of Social Policy and Administration : reviewing research and practice for human and social well-being

(巻 / Volume)

6

(開始ページ / Start Page)

3

(終了ページ / End Page)

20

(発行年 / Year)

2006-03-31

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00001989>

全国総合開発計画と戦後住宅政策

— その加害と被害の一断面 —

本 間 義 人

はじめに

戦後60年にあたる年の2005年通常国会（第162国会）において、文字通り「戦後の終り」を示すことになる二つの大きな法律改正がなされた。

その一は、1950年に制定された、全国総合開発計画（以下全総計画と略）の根拠法である国土総合開発法が改正され、1962年にスタートした第一次計画以来、わが国における国土開発の指針として五次にわたり展開され、高度成長の原動力となったとされている（05年現在、第五次計画が展開中）全総計画が廃止されることになったことである。

その二は、住宅関連三法改正等が成立したことである。住宅関連三法とは、「地域における多様な需要に応じた公的賃貸住宅等の整備等に関する特別措置法」、「公的資金による住宅及び宅地の供給体制の整備のための公営住宅法等の一部を改正する法律」、「独立行政法人住宅金融支援機構法」を指す。これらの成立により1950年に発足して以来、わが国の持ち家政策を支えてきた住宅金融公庫が廃止され、また翌51年にスタートした公営住宅制度が実質的になくなることになり（すでに04年に住宅・都市整備公団は廃止され、独立行政法人都市再生機構に改編されている）、ここに戦後住宅政策は終焉するに至ったことである。¹⁾

筆者は長年、国土計画と住宅政策を研究テーマにしてきたが、おりしも筆者がリタイアする年に、その二つの中心をなす全総計画と戦後公共住宅政策が終りを告げることになったのには、偶然ではあるにしても、感慨深いものがある。

そこで、あらためてこの二者の関係を振り返ってみると、戦後住宅政策が終りを告げることになったのには、全総計画により受けたダメージが大きな原因になっていることがわかる。つまり戦後

¹⁾ 筆者は、全総計画、戦後住宅政策の終焉に当たり、東京市政調査会『都市問題』05年7月号に「全総計画と戦後の国家社会…計画論としてのバランスシート」を、岩波書店『世界』05年9月号に「戦後住宅政策の終焉…進む市場化、なくなる居住のセーフティネット」を執筆しており、この小論はそれらをもとにして書いたものである。

住宅政策にとり全総計画は加害者であり、戦後住宅政策はその被害者であるというところが大きい。そうした観点から、その一断面をデッサンしておこうというのが、この小論の趣旨である。

1、全総計画の総括

全総計画はこの国家社会に何をもたらし、何をもたらさなかったか、マクロ的に見たその功罪については、筆者はこれまでも書いてきているので繰り返しになるが、⁽²⁾ 話の順序として、ここであらためて簡単に触れておこう。

第一次全総計画がスタートしたのは、前述しているように1962年である。それは池田内閣の国民所得倍増計画を実現するための開発計画と位置づけられ、その基本目標は「地域間の均衡ある発展」と言いかえられてはいたが、いかに日本株式会社の売り上げを倍増させるかに計画の眼目があったのはいうまでもない。そのために列島中くまなく、新産業都市と工業等整備特別地域によるコンビナート化した。

その結果、わが国の国民所得は計画期間中に倍増どころか3倍になり、計画の策定に当たった下河辺淳氏をして「地域格差の是正に成功した」⁽³⁾ といわせしめた。たしかにジニ係数（1人当たりの県民所得で見た場合の地域間の経済格差・社会の不平等さを計った係数）は以降、縮小してきている。ここから第一次全総計画は、格差は正に一定の役割を果たしたという評価がなされている。それには経済計画としては、という但し書きをつけなければならないものの、ともかく成功の評価が下されているといえる。しかし筆者は、この第一次全総計画はのちのちの全総計画の原点をなすものではなかったかと見ている。というのもまず、第一次全総が掲げ、つづく各全総計画も地域間格差解消の目標としてあげた東京一極集中の解消を、この第一次全総計画は成し遂げられなかったし、以降の全総計画においても解決を見ていないからである。

さらに第一次全総計画による新産業都市15カ所、工業等整備特別地域6カ所のうち成功したのは各数カ所にすぎなかったが、こうした計画の齟齬は以降もつづき、第二次全総計画による大規模工業基地構想はいずれも失敗に帰し、第三次全総計画のテクノポリス構想、第四次全総計画のリゾート構想も多くは計画倒れに終わっている。それら土木建設事業による開発推進構想の失敗の原点もまた、第一次全総計画にあるわけである。

²⁾ 小著『国土計画の思想』（92年、日本経済評論社）、同『国土計画を考える』（99年中央公論新社）を参照されたい。

³⁾ 下河辺淳『戦後国土計画への証言』（94年、日本経済評論社）。同書は筆者と御厨貴氏らが同氏にインタビューし、その記録をまとめたものである。

また、ジニ係数にはあらわれない地方の衰退に目を向けると、全総計画が経済計画としては一応成功という評価もはなはだ心もとなくなる。たとえば地方では、第一次産業で生活するのが不可能になったばかりか、鉄道などの生活交通手段を失って、人権さえ危うくなってきている地域が続出している。これも第一次全総計画が原点になっている。

それは第一次全総計画が、地域開発を目的とするより経済浮揚にウェイトをおき、しかも地域の実態を十分把握しないまま、各省庁のプロジェクトをデスクワークで絵に落としていってまとめられ、以降の全総計画も第一次全総計画を踏襲して策定されてきたから、よくも悪くも避けられないところであったとっていいだろう。したがって、それら全総計画の功罪も、第一次でどう、第二次でどうというものではなく、第一次から第四次計画（第五次は現在展開中なので除いている）まで一貫しているといっているといえるのである。

では第一次計画から第四次計画までの全総計画をどう見るか、それを一言でいうなら、わが国の国家社会にさまざまな歪みをもたらしたということだろう。それは高度成長の代償といえるが、かりにその高度成長を評価するとしても、国民はそれ以上の代償を支払う結果になっているといえるだろう。

それらの歪みは大別して、全総計画のハコもの中心の大型プロジェクトを進めた土木建設事業がもたらしたものと、全総計画そのもの、つまり中央主導の推進体制によりもたらされたものに分けられよう。言いかえればハード面とソフト面ということになるが、全総計画はそのハード、ソフト両面において、修復不可能といっている歪みをもたらした。

ハード面でもっとも顕著なのは、この国土が大きく改変されたことである。その改変は第一次全総計画では新産業都市、工業等整備特別地域の用地造成、第二、三次全総計画では大規模工業基地の造成のために主に太平洋ベルト地帯を中心に海岸線を埋め立てることで行われ、一部内陸では山を削り谷を埋め、あるいは原野や農地を潰して工業用地を造成することで進められた。第四次全総計画でもリゾート開発の名のもとに同様の行為が繰り返された。このように開発のために国土とそれが有する環境を、あたかも消費財のごとく使い果たした国家はたぶん他にないだろう。その結果として表面化したのが環境破壊と、それら環境を生産資源として成立してきた第一次産業の農林漁業の衰退である。

そうした国土開発による環境破壊は、第一次、二次全総計画当時、「コーガイ」と呼ばれ、これが各地で噴出し、中には住民により訴訟に持ち込まれたケースも起きたが、ほとんどの場合、原告住民が勝訴した。これは全総計画がいかに地域と住民を無視し策定された机上のプランにすぎなかったかを物語る具体的証拠といえるだろう。

全総計画が展開されていく過程で、地方の地域では第一次産業で生活することが不可能になった

のは前述している。つまり食えなくなった。食べていくには都市へ移動するか、天から降ってくる「道・橋 (みち・はし)」工事に頼るほかない。としたら地域の声として、土木建設事業を天に要望するしかない。全総計画は非連続的なのをその特徴としているが、この土木建設事業を最大の開発手法としているところだけは一貫しているので、都市化と国土破壊の悪スパイラルは今日なおつづいているわけである。

全総計画がわが国の国家社会にもたらした歪みは、ソフト面においても大きく、これは直接目に見えにくいだけに、ハード面におけるそれより厄介といえる。その最大のものは、第一次計画から第四次計画に至るまでの四半世紀以上にわたり、国土計画そのものにより列島中において地価が高騰をつづけ、わが国に土地本位制経済を定着させたことだろう。その上昇率はつねに経済成長率を上回り、多くの勤労者の居住改善を阻んできたばかりか、工場の海外移転の要因にもなり、揚げ句の果てにバブルを引き起こし、その崩壊後も土地本位制だけはあまり変わらないで、国家社会の足枷となっている。

その二つ目は、その地価高騰下に進められた大型の土木建設事業を軸に、鉄のトライアングルと称される政・官・財複合体がつくられ、経済社会における癒着・談合の構造を強化しつつ、その複合体を通じて世界にもまれな土木国家が形成されてきたことだろう。

三つ目は、地方に中央へのぶら下がり体質を根づかせてしまったことが挙げられる。それは第一次全総計画における新産業都市指定時から始まり、地方の自治体という自治体が霞ヶ関がたてた計画なら間違いなく地域振興につながるという神話にとらわれ、さまざまな優遇措置のエサにつられ、以降、新産業都市や工業等整備特別地域の失敗など、たびかさなる挫折と失敗にもかかわらず、テクノポリス、リゾートと性懲りなく陳情合戦を繰り返して、そうしたぶら下がり体質がしみついた自治体経営に陥ることになってしまった。余談であるが、平成の市町村大合併も、たぶんそうした体質が霞ヶ関に利用されて進められたきらいがなきにしもあらずといえよう。

さて、そのようにあまた指摘する全総計画の功罪の中で、戦後住宅政策と交差するのは何か。それはいうまでもなく土地問題であろう。地価高騰をその象徴とする土地問題の激化は、土地利用をふくめた都市計画にまで広く影響をおよぼしたが、住宅政策により大きな影響をもたらしたというより、致命的ダメージを与えた。それが結局のところ、住宅関連三法の改正と成立につながっている。その意味で全総計画は戦後住宅政策の加害者であり、逆に戦後住宅政策は全総計画の被害者という関係が成り立つのである。住宅政策にとってのその被害とは、どのようにもたらされたのだろうか。⁽⁴⁾

⁴⁾ 戦後住宅政策について詳しくは小著『戦後住宅政策の検証』(04年、信山社出版)を参照されたい。

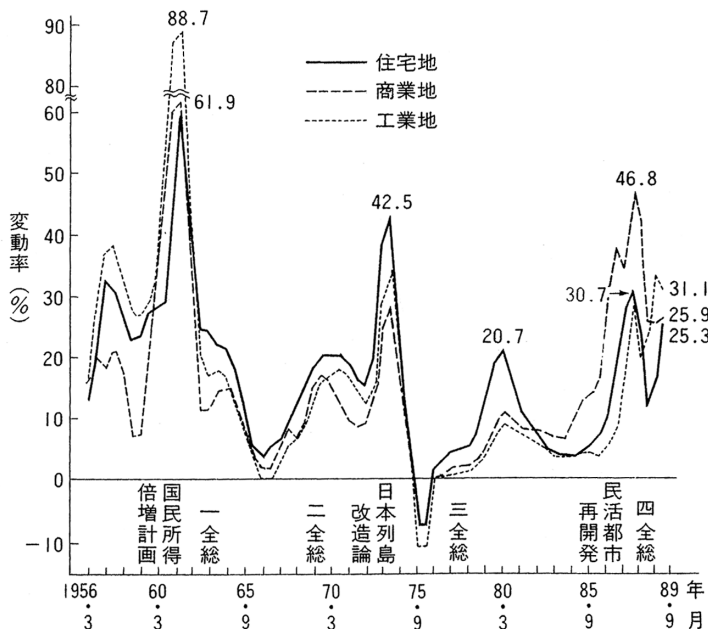


図1 全総計画と六大都市市街地価格指数（用途的地域別）の対前年変動率

注1) 国土庁資料による。

2) 地価公示の変動率は、各年1月1日の地価公示価格の前年1月1日の地価公示価格に対する全用途の全国平均の変動率である。

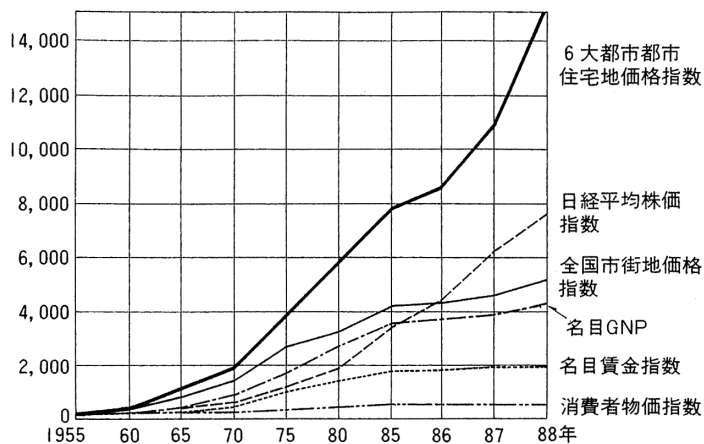


図2 1955年基準によるバブル時までの地価等の推移

〔全国市街地価格指数は、(財)日本不動産研究所調による〕

2、全総計画による地価高騰

全総計画と地価高騰には明らかに繋がりがある。第一次計画は全国に計21カ所のコンビナートを構想し、第二次計画は交通、通信などのネットワークを整備することにより、さらに列島の隅々まで開発可能性を広げることにその戦略を置いた。これまで例のない大規模工業基地も予定した。その結果、開発を期待した土地の買い漁りが始まり、それは大都市の市街地ばかりでなく、北海道や九州の山林原野にまでおよんだ。これでは地価が上昇しないはずがない。

全総計画と地価の関係を見てみると、第一次計画がスタートしたのが1962年、第二次計画が69年、日本列島改造論の発表が72年であるが、その前後の地価動向を見ればわかるように、それは60年代前半と70年代前半の二回の地価高騰期とすっかり重なっていることがわかる(別図参照)。つぎのヤマは第四次計画下における、いわゆる中曽根民活時にあらわれる。つまり、60年代以降、全総計画をきっかけとする地価高騰は三回あったことになる。

第一次計画スタート時、62年の全国の市街地価格は、前年比で商業地24%、住宅地27%、工業地25%の上昇、63年には商業地で17%、住宅地で16%、工業地で25%の上昇⁵⁾を見せた。62年度版の『建設白書』は、地価は55年を基準として62年には5倍になったと報告している。これは所得倍増計画と、第一次計画がとった重化学工業を中心とする重厚長大型の産業構造を目指した大都市周辺部での臨海型コンビナートの造成と規模拡張策が民間設備投資を拡大させ、工業地中心の地価高騰を招いたものである。

さらに大都市周辺部での民間設備投資の増加は、都市への人口集中を招く結果となり、住宅地需要を逼迫させて、無秩序な宅地開発を進め、住宅地の地価もまた上昇することになった。これが戦後一回目の地価高騰のピークであり、当然のことながら以降、大都市における住宅問題が深刻化することになる。

70年代前半に起きた二回目の地価高騰はさらに凄まじいものであった。すなわち、全国全用途平均で、70年、71年は10%台の上昇に止まっていた地価は(10%台でも高い上昇率であるが)、72年30.9%、73年32.4%と、年間30%台の高騰に転じる。同年9月期の六大都市の対前年比上昇率は、商業地28.6%、工業地33.6%、住宅地42.5%に達した。とくに住宅地において高騰した。

この背景には、ニクソンショックとそれに対する景気対策による過剰流動性が存在はしたが、より大きい原因は第二次計画と列島改造論がとくに法人企業の土地取得に拍車をかけ、中でも比較的

⁵⁾ 数値はいずれも日本不動産研究所「全国市街地価格指数」による。

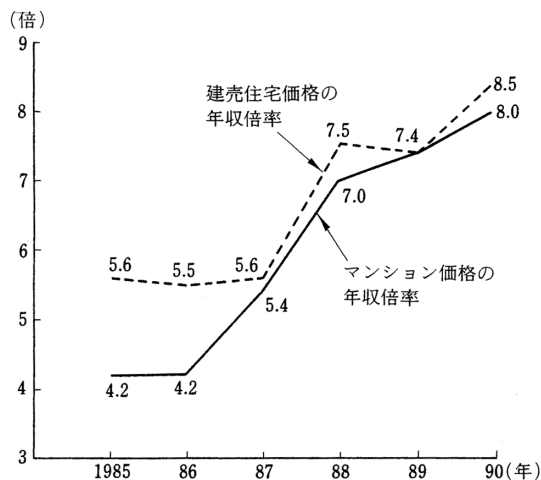


図3 バブル時のマンション及び建売住宅の価格と勤労者年収の比率の推移

- 注：1) 住宅価格は、(株)不動産経済研究所の調査による東京圏の新規売出マンション及び建売住宅の平均価格である。
 ※東京圏：〈マンションの場合〉東京、神奈川、千葉、埼玉
 〈建売住宅〉東京、神奈川、千葉、埼玉、茨城南部
- 2) 年収は、総務庁「貯蓄動向調査」による京浜地区の勤労者世帯の年収の平均である。

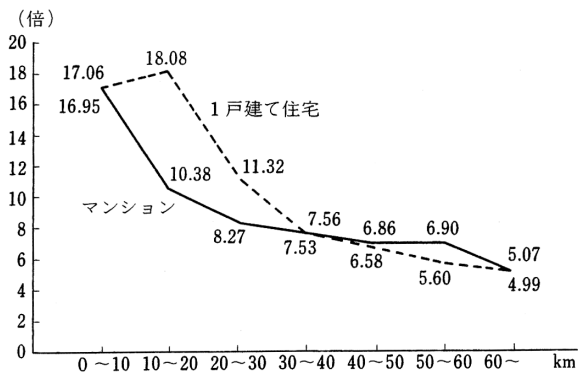


図4 バブル時の距離別に見た住宅取得の年取倍率（首都圏，1989年）

資料：(社)都市開発協会調べによる。

安価であった山林原野が投機の対象として買い漁られたことにある。それが市街地の地価にまで返って、全国的に大幅上昇することになったのであった。とくに、第二次計画と、その下での田中角栄の手になる列島改造論による影響は、86年度版『国土白書』が「当時の地価高騰は、企業の事業用地取得需要や大都市及びその周辺地域への人口の集中等による住宅地需要の増大に加え、列島改造ブームと過剰流動性を背景とする投機的な土地需要の発生に伴い生じたものであり、圏域、用途の別を問わず著しい地価上昇がみられた」と顧みているほど、大きかったのである。

第四次計画がスタートしたのは87年6月であるが、その閣議決定に先立ち86年8月にその原案が当時の中曽根首相に説明されている。首相は、国土庁側の第四次計画を第三次計画における計画主題である定住圏を継承し、そこに新たに広域交流の視点を加えたいとの説明に対してクレームをつけ、大都市問題、とくに世界都市東京の地位と機能を明確にしたコンセプトが必要なのではないかと指示する。⁶⁾ 結局、第四次計画は東京圏における開発優先を軸に策定し直されてスタートし、かつ、そのために民間資本が都市再開発に参入しやすくなるよう規制緩和と優遇措置を行う民活法（民間活力活用のための特定公共事業等の促進に関する特別措置法）等を制定、また競争入札により公有地を払い下げるなどして、その舞台を整えるのである。これがいわゆる「アーバン・ルネサンス」の始まりであり、同時に民活法の地方版ともいえるリゾート法（総合保養地域整備法）をも制定する。

これにより三たび全国的に地価が上昇することになるが、とくに国土計画で世界都市としてのリノベーションがうたわれた東京を直撃することになった。たとえば1987年地価公示を見ると、東京圏の地価上昇率は対前年比23.8%と、前年の4.1%を大きく上回った。住宅地の平均上昇率は前年比21.5%であったが、都心部の山手線沿線とその内側では前年比95.2%の上昇率となったのである。区別に見て、前年比100%以上の上昇を示したところが新宿（128.0%）、文京（101.2%）、目黒（103.3%）、大田（129.5%）、世田谷（109.2%）、中野（120.2%）、杉並（124.7%）と七区に達した。東京圏に限っていえば、商業地、住宅地とも、列島改造時を上回る上昇率となった。

翌88年地価公示はさらに地価上昇の勢いが増していることを示した。それによると東京圏の全用途平均の対前年比地価上昇率は65.3%であり、これはそれまで最高であった列島改造時（73、74年）の約2倍というものであった。住宅地の上昇率は68.6%であった。東京で地価上昇の導火線となった千代田、中央など都心部8区は87年の96.6%から15.2%に止まったものの（前年の上昇率が大きすぎたことによる）、多摩地域では89.0%を示し、全体的に87年調査を

6) 詳しくは前掲『国土計画を考える』105ページ以下。

上回るものになった。建設大臣を務めたことのある当時自民党衆議院議員の大塚雄司は「地価上昇の元凶は中曽根民活にあり」と書いた。⁷⁾これがバブル経済の始まりとなったことは、あらためていうまでもない。

この地価高騰により、今日「バブルの後遺症」といわれる大きな負の資産が形成されることになるが、資本側が背負うことになった負の資産に勝るとも劣らない影響を受けたのが大都市勤労者の居住と、その保障に当たるべき住宅政策であったのはいうまでもない。

すなわち、東京都の『東京の土地1989年版』によれば、この地価上昇の影響を受けて、区部のマンション価格は平均8,628万円、勤労者平均年収の12.7倍、多摩地域におけるそれは5,160万円、同年収の7.6倍に達した。同時期、経済企画庁の説明によれば、⁸⁾東京圏で平均的な中堅勤労者が購入可能な住宅価格は3,500万円までで、敷地面積120平方m、床面積90平方mのこの価格の住宅を探すと、都心から50～60キロの東京圏からはずれたところしかないということであった。中曽根民活による地価高騰はこのように勤労者の居住確保を困難なものにしたが、一方で住宅政策を直撃した。

つまり住宅政策は、第四次計画に端を発した地価上昇のみならず、各全総計画がその開発構想を明らかにするたびに起こった地価上昇の影響を受けて、その都度変更を余儀なくされたり、縮小せざるをえない状況に直面することになる（また住宅金融公庫は地価上昇後に落ち込んだ景気対策の役割を担わされて翻弄されつづける）。そして、その究極の果てに崩壊せざるをえない状況に追い込まれる。すなわち全総計画がもたらした地価上昇による加害と、住宅政策がそれにより蒙った被害の関係を明らかにしうることになるのである。

3、住宅政策が蒙った被害

戦後公共住宅政策は、法制度成立順に住宅金融公庫、公営住宅、日本住宅公団（住宅・都市整備公団、都市基盤整備公団を経て、04年7月以降は都市再生機構）の三つにより成り立ち、展開されてきた（これに地方住宅供給公社を加えることもある）。あらためていうまでもないが、公庫は中堅勤労者を対象に持ち家取得のための融資を、公営住宅は低所得層を対象とした低家賃の賃貸住宅を、公団は中堅勤労者対象の賃貸住宅、分譲住宅を建設・供給することにより（公団は他の業務も行ってきたが）国の住宅政策を担ってきた。ここでは主に、中でも勤労者の居住確保の入り口と

7) 『中央公論』87年1月号

8) 衆議院物価問題等に関する特別委員会議事録（88年11月8日）

なってきた公営、公団住宅について、それらが地価上昇の影響をどのようなかたちで受け、それがどのような政策変更（多くは業務の縮小であるが）の要因となったかを見ておくことにしたい。

というのも前述の『東京の土地1989年版』に見るような住宅価格の上昇は、公庫等により融資を受けて持ち家を取得した、あるいはしようという人々にとって家計上大きな負担を生じさせることになったが、より大きなダメージを受けることになったのは、公営、公団等の公的賃貸住宅の制度が機能不全に陥ったことにより、居住改善を図ろうとしていた望みを打ち砕かれることになった人々だからである。それらの人々が望みを託していた公営と公団住宅について触れておきたいゆえんである。

[公営住宅の場合]

もっとも地価上昇の影響を受けたのは大都市公営住宅である。たとえば都営住宅であった。

東京都が2000年度末までに建設・供給した都営住宅は25万8,572戸に達する。東京都は70年代の初めまで、年間2万戸前後の都営住宅を建設してきたが、74年度（第二次計画と列島改造論の影響がピークになりつつあった）、1万9,000戸の計画に対して、実績は1,529戸にとどまった。これが東京都における公営住宅後退の始まりであった。また、それは75年以降、それが全国的規模になるよ予兆でもあった。すなわち1977年度を例にとると、全国で8万5,000戸の計画に対して、前年度からの繰越し6,681戸を加えても、実施率は84.4%であり、繰越し分を除くと78.3%と、前年スタートした第3期住宅建設5カ年計画は2年目にして、早くも躓くことになるのである。この77年度計画では東京、埼玉、神奈川、愛知などの大都市圏での落ち込みが目立ち、中でも東京都では6,574戸の建設にとどまった。地価の上昇が公営住宅の建設・供給の足を引っ張った。

公営住宅は国庫補助の上に成り立っている。その国庫補助は建設工事費、用地費をはじめ住宅本体部分に加えて特殊基礎費、併存構造費、ピロティ構造費、集会室工事費にいたるまで、その単価が決められている。大都市ではその単価が、実際に要した費用より少ないことが多い。そもそも制度発足時から、当時建設省住宅局にいた沢田光英氏が「(公営住宅) 建設費は年と共に騰貴し、これに従って補助単価も年々上昇して来ているものの、近年は少々もすると建設費の騰貴に追い付かない傾向があり、(中略) これに地方財政の窮乏も加わって、事業主体に於ける建設は難航を続け、年度後期に於いて建設戸数の再配分を余儀なくされた」⁹⁾ と言っていたように、建設費の高騰と補助単価の乖離に伴う負担に悩まされつづけてきた（ちなみに、ここで沢田が言っている「再配分」とは、建設戸数の削減を意味している）。

⁹⁾ 沢田光英「国庫補助住宅の6年」（建設省『建設月報』51年9月号）による。

実際に要した建設費から補助単価を差し引いた自治体の負担分を超過負担という。制度発足以来、これが年々増加して、自治体財政の足枷となってきた。77年度の場合、中層住宅1戸当たりの用地費補助単価は全国平均240万円で、大都市圏では458万円と2倍近くはいたが、それでも実際に要した用地費に比べるときわめて低く、東京都では70年代を通じて超過負担額はつねに10%を超えていた。かりに用地があったとしても、用地費が超過負担率以上要する場合には、財政的にその取得を断念せざるをえず、たちまち用地難の状況に直面することとなった。

ところが公営住宅を計画的に建設・供給していくには、少なくとも3～4年先の利用分まで用地を確保しておくことが必要であるが、それが年々不可能になるとすれば、取得したら直ちに開発可能な用地のみ買収の対象にしていくことになる。したがって建設計画はさらに縮小せざるをえなくなる。

80年代後半のバブル期になると、地価上昇は公営住宅の用地取得をさらに困難なものにしていく。都営住宅の場合、その取得面積は86年、87年度と毎年度40%の割合で減少していった。しかも85年度から87年度の3年間に取得した用地18haのうち86%が国有地であり、民有地の買収によるものはわずかに2.5haにすぎなかった。地価が高すぎて購入できなかったのである。ちなみに東京都住宅供給公社と当時日本住宅公団の85年度から3年間の新規用地取得実績はそれぞれ8.3ha、25.7haであったが、このうち民有地は1.4ha、8.7haにすぎず、都内ではもはや民有地を公共住宅用地として取得することは不可能になった。このため都営住宅をはじめとする公共住宅の建設・供給戸数は年々先細りしていくしかなかった。⁽¹⁰⁾

それに、これも高地価の用地費がからむ関連公共公益施設費の問題が加わる。東京都の場合、区市とも当面の生活環境整備に追われていて、都営住宅建設に伴う関連公共公益施設までは手が回らず、その負担分のほとんどを都に転嫁してきた。都もこの負担分を受入れなければ、都営住宅の建設ができない。そのために「都営住宅建設に関する公共施設及び公益的施設の整備に関する要綱」が定められ、この要綱により負担がなされることになるが、しかし、さらなる要望、条件をつけられる場合も生じる。とくに第二種住宅の場合、低所得層対象なので税収が期待されないことから拒絶反応が強く、「団地お断り」の自治体が増加していく。東京都の場合、75年度にこの関連公共公益施設費が約94億円に達した。しかも、この公共公益関連施設費は国の補助の対象にはなっていない。これをふくめると都営住宅の超過負担は40%になり、これが都財政を圧迫して、さらに都営住宅の建設を困難にする。この悪循環により大都市圏ではどこでも、公営住宅の建設が計画通

¹⁰⁾ 東京都住宅政策懇談会資料による。同懇談会はバブル期の88年2月に発足、鈴木都知事の諮問を受けて、東京都における地価高騰下の住宅政策を検討、90年4月に最終報告。これを受けて都は、住宅基本条例を制定した経緯がある。筆者も同懇談会のメンバーであった。

りにはいかなくなるわけである。

住宅建設計画法によって第一期住宅建設5カ年計画がスタートするのは、第一次全総計画スタート4年後の66年である。あらためて第一次全総計画からバブル時までの公営住宅の建設・供給戸数を住宅建設計画により見てみると、第一期住宅建設5カ年計画(66～70年)計画52万戸、実績47万8,000戸、第二期5カ年計画(71～75年)計画67万8,000戸、実績49万4,000戸、第三期5カ年計画(76～80年)計画49万5,000戸、実績36万500戸、第四期5カ年計画(81～85年)計画36万戸、実績25万1,000戸、第五期5カ年計画(86～90年)計画28万戸、実績21万6,000戸、となっている。

ちなみに第二次全総計画は69年、第三次全総計画は77年、第四次全総計画は87年にそれぞれ策定されてスタートしている。第一次計画中の第一期住宅建設5カ年計画で52万戸建設としていた公営住宅は、バブル時の第四次計画中の第五期計画では28万戸にまで落ち込んでいる。しかも実績もそれに比例して落ち込み、いずれも70%前後にとどまっている。地価上昇がピークになるたびに、計画および実績ともに前期計画を下回ることになり、地価上昇のカーブとは逆の下降カーブをたどって、今日に至っていることが理解されるというものである。

こうした状況に国はどうか対処することになったのか(自治体の対処についても触れたいが、自治体の場合はバブル以前に独自の公営住宅政策を持っているところがきわめて少なく、公営住宅の建設戸数をもって、その「ヤル気」といったものを判断するしかないので省略する。自治体が独自の住宅政策を展開するのはバブルに直面した以降である¹¹⁾)。公営住宅の建設・供給戸数が年々減少の一途をたどるということは、公営住宅入居希望者が年々増大し、その待ち時間が長期化することを意味する。国は住宅建設計画において最低居住水準(4人世帯で3DK、50平方m)を定め、同水準未満の世帯の解消を計画の目標に掲げたものの、第一期住宅建設5カ年計画以降、同水準未満の世帯は住宅・土地統計調査によるとつねに全世帯の10%を超えている。それらの人々が公営住宅入居により居住水準の改善を図るのがきわめて困難な状況が加速してきたわけである。

国が考えたのは、公営住宅入居者の流動化である。つまり入居者の入居期間をできるだけ短くする。公営住宅法は制定以来2002年までに計16回にわたる法改正を重ねてきたが、それらの改正のうち大きなものは、その一点に絞ったものであったといっても過言ではないだろう。

それは収入超過者の退去を促し、また条件つき入居者の拡大を図る方向で行われた。たとえば、1959年改正は、収入超過者に対する明け渡し努力義務、割り増し賃料の規定、1969年改正では、高額所得者に対する明け渡し請求の規定、1980年改正では、高齢者、身体障害者の単身

11) バブル期の自治体住宅政策については、小著『自治体住宅政策の検討』(92年、日本経済評論社)

入居制度の導入、建て替え戸数倍率の緩和ときて、1996年にこれまでにない大改正が行われる。それは入居者のさらなる入居期間流動化を促すために、家賃の市場化を進めるのを狙いとしたものであったのである。

つまり、その骨子は（１）高齢者等の入居収入基準について、地方裁量により一定額まで上げることができる、（２）公営住宅家賃は入居者の収入と住宅の立地条件、規模等に応じ、周辺民間家賃を参考に定める、（３）種別区分を廃止し、供給方式として買取り、借り上げ方式を導入、（４）建て替え事業の要件の緩和、（５）公営住宅を社会福祉法人等に使用させることが可能に、といったものであった。これにより公営住宅市場化への道が開かれることになったわけである。「民間でできることは民間へ」というのが近年の政府、経済界の考えであるが、それに沿った改正でもあったといえる。しかし、これは公営住宅法の趣旨を逸脱しかねない改正で、自治体の公営住宅当局者の意欲をさらに削ぐことになるのは避けられないことであった。

こうした状況にさらに追い討ちをかけたのが冒頭に示した住宅関連三法のうちの「地域における多様な需要に応じた公的賃貸住宅等の整備に関する特別措置法」（以下、公的賃貸特措法と略）であり、「公的資金による住宅及び宅地の供給体制の整備のための公営住宅法の一部を改正する法律」（以下、公営住宅法等の一部改正と略）といえる。

すなわち公的賃貸特措法は、政府の三位一体改革による国の補助金削減、税源移譲に伴って、公営住宅建設に係わる補助金を廃止する、代わりに新たな交付金制度を設ける、これにより地域が公的賃貸住宅を建設・供給するというのがその骨子である。この交付金として2005年度予算で措置されたのは580億円。ちなみに同年度予算における公共事業関係費（事業費ベース、地方負担分をふくむ）は総額1兆4,300億円、うち住宅対策費は5,870億円、その10分の1である。また2003年度における国の公営住宅予算は3,450億円という数字があるが、580億円というのは、ざっとその6分の1にである。これはもはや地方は財政面から公営住宅を建設することを放棄ないし撤退してもいいということであろう。

また（ちなみにであるが）、この法律が地域で公的賃貸住宅を建設・供給としている、その「地域住宅」と称される公的賃貸住宅の中に公営住宅の名称はない。法に掲げられている「地域住宅」には「地方公共団体が整備する住宅、都市再生機構、地方住宅供給公社の賃貸住宅、特定優良賃貸住宅、高齢者向け優良賃貸住宅等」とあるだけである。

さらにいえば、公営住宅法等の一部改正では、公営住宅の管理を他に移管できること、公営住宅建設の家賃収入補助（建設に係わる用地費の金利負担分の補助金）の廃止が定められた。いまや公営住宅団地管理の民営化さえ現実のものになりつつあるといえる。また、公営住宅法等の一部改正の「等」の部分の改正といえる地方住宅供給公社法の改正では、公社の自主的な解散ができる規定

が整備された。公社が債務超過や赤字経営に陥ったりした場合、入居者の意向にかかわらず解散を決めることができることになったわけである。

かくて自治体が公営住宅や住宅供給公社の経営から手を引いてもいい環境が法的に整備されたことになる。これが国土計画がもたらした地価上昇により公営住宅建設が行詰まった揚げ句の結末である。もちろん公営住宅制度がこのような結末を迎えることになったのには、政府の市場化路線と無縁でないが、高地価の前に公営住宅制度が行詰まっていたことが市場化の口実を与え、さらに拍車をかけさせることになったといっていいただろう。

[公団住宅の場合]

公団住宅についても簡単に触れておこう。公団住宅も公営住宅と同様の経過をたどり、特殊法人改革により廃止、都市再生機構として再発足することになったが、その歴史を振り返ってみると、公営住宅の場合に比べてより政府の経済政策に翻弄されつづけてきたのがわかる。

公団は発足自体が政府の経済政策に基づくものである。つまり高度成長を図るために大都市圏に集中させるべく勤労者の受け皿としての住宅供給を行うために設立された。公団は第一次全総計画にやや遅れて策定された第一期住宅建設5カ年計画(66年～)において35万戸のノルマを課せられ、これは計画通り消化するが、第二期計画(71年～)においては、第二次全総計画による地価上昇、そのための建設コストの高騰、地方自治体の人口抑制策などの要因により、46万戸の計画を大きく下回る28万4,000戸(実施率61.7%)の建設にとどまる。次の第三期計画(76年～)においては計画の31万戸に対して16万9,000戸(実施率54.5%)にとどまった。

いずれも惨澹たる結果といえる。そこで公団は計画のノルマを達成するために遠隔地に小規模の住宅を建てまくらざるをえなくなり(これは戸数主義と評された)、これが「遠・狭・高」の代名詞になるのは知られる通りである。公団をさらに追い詰めることになるのは、地価が暴騰したバブル時における宅地開発と分譲住宅に傾斜した住宅供給事業であった。

81年に公団は行政改革の一環として、列島改造時に発足した宅地開発公団と合併して住宅・都市整備公団として新発足し、同時に公団の目的変更がなされ、大規模宅地造成事業にも乗り出すことになる。現在、都市再生機構が抱えている未利用地の多くは、この目的変更後に買入れられたものである。賃貸から分譲へのシフト変更は80年代から進み、第四期計画(81年～)初年度においてその割合は、賃貸8,268戸、分譲1万7,478戸と1対2にまでなった。

おりしもわが国の住宅事情は、あいかわらず住宅困窮、最低居住水準未達の世帯が存在するとはいえ、量から質への転換が図られつつあるときで、住宅需要の中身が多様化してきている。民間はそうした実態にたくみに対応していったが、公団はなお持て余し気味の宅地を処分し、かつ戸数にこだわった住宅供給に固執していたのである。しかも、おりからバブル状況の中で民間なみ

(つまり地価を住宅価格にそのまま反映させた営利事業として)の住宅供給事業を行っていた。別表は当時の公団住宅の規模と家賃を示したものである。

たとえば1987年と93年における賃貸、分譲住宅の規模、価格(家賃、分譲価格)を見ると、賃貸の場合、規模は小さくなり、家賃は1.5倍になっているのがわかる。分譲も規模はほぼ同じながら価格はやはり1.5倍である。この価格は87年には、勤労者の平均年収の5.2倍であったが、90年には6.8倍になっている。そして92年には価格を押さえるために専用平均床面積を7平方mも減らすことになるのである。これでは公団住宅離れが起きてもおかしくない。各地で未入居住宅、未利用宅地が続出することになる(中には、未入居住宅を減らすために分譲価格を大幅値下げして販売し、既入居者から訴訟を起こされる事態も起きた)。一時期、未入居住宅は千葉ニュータウンなどの大規模団地を中心に数万戸におよぶのである。

公団は自己資本がきわめて小さく、事業を行うために資金コストのかかる財投資金あるいは民間資金の借入に依存せざるをえない。公団は国の住宅・宅地政策を実施する公的機関にもかかわらず、建設費などに対する一般会計からの補助はないばかりか、公団に対する国の出資金も99年から02年を除き皆無であった。そのために公団はいやおうなしに財投資金を利用せざるをえず、逆に国は財投を利用して運用先の公団に政府の政策を実施させる構図が定着した。宅地開発公団との合併やバブル前後におけるあいつぐ土地買収などがその例といえる。政府は第四次全総計画が引き起

表 バブル前後の公団住宅の規模・価格

| 供給年度 区分 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 |
|--------------------|------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|------------------|------------------|
| (賃貸住宅) | | | | | | | |
| 平均床面積 (m^2) | (64.50) 69.75 | (65.20) 71.07 | (64.27) 70.76 | (63.65) 70.02 | (65.28) 71.50 | (62.50) 68.54 | (61.29) 67.68 |
| 平均家賃 (円/月・戸) | 75,400 | 85,200 | 94,400 | 103,000 | 106,000 | 100,800 | 114,800 |
| (分譲住宅) | | | | | | | |
| 平均床面積 (m^2) | (92.34) 97.49 | (97.90) 103.01 | (99.61) 106.99 | (97.00) 102.80 | (96.33) 103.77 | (88.07) 96.06 | (91.82) 99.95 |
| 平均価格 (万円/戸) | (5.2倍) 3,180 | (6.3倍) 3,900 | (6.7倍) 4,380 | (6.8倍) 4,710 | (6.4倍) 4,700 | (6.0倍) 4,570 | (6.2倍) 4,750 |

- (注) 1. 賃貸分譲ともに平均床面積は下段が専用、上段()が専有面積。
 2. 平均家賃および平均価格は供給時点のもの。
 3. 分譲平均価格の上段()は勤労者の平均年収(貯蓄動向調査による全国平均)に対する倍率。

出所:『住宅・建築ハンドブック2002』より作成。

こしたバブル崩壊後の地価値下がりには歯止めをかけるために、公団に対し土地買収を進めさせていたのである（一部の地方住宅供給公社に対しても土地買収を行わせ、それが理由で千葉県住宅供給公社の経営が破綻したことは新聞報道で広く知られている）。¹²⁾

公団資料によれば、公団の02年までの長期借入金は政府資金が1兆1,280億円、民間資金が5,452億円、債券と合わせると約1兆6千億円に達するとされていた。とはいえ公団が大都市圏における中堅勤労者の居住確保と居住水準改善に果たしてきた役割には大きなものがあったといっていだろう。何よりもこれまで（2001年度末まで）の建設・供給実績（賃貸82万戸、分譲28万戸）がそれを物語っている。しかし、政府にとって公団はすでに重荷でしかない。公団は特殊法人改革の対象になる。

2001年6月に小泉内閣により特殊法人等改革基本法が成立、同法に基づき6月22日に第一回特殊法人等改革推進本部の会議が開かれ、11月27日に開催された第四回会合までの間に、特殊法人改革を牽引させる観点から、国の財投支出が大きく、国民の関心が高い（とされた）道路四公団と都市基盤整備公団、住宅金融公庫、石油公団の七法人について、他の法人に先がけ改革することが決定されるのである。12月19日には特殊法人等整理合理化計画が閣議決定の運びとなり、都市基盤整備公団は04年7月1日をもって廃止、独立行政法人都市再生機構に組織替えされた。要するに公団住宅を建設・供給してきた公団は潰れたわけである。住宅金融公庫は07年に廃止、住宅関連三法の中の独立行政法人住宅金融支援機構法の成立により住宅金融支援機構になる。

住宅建設法による各住宅建設5カ年計画は、主に公営、公団の公的住宅、住宅金融公庫による融資住宅に民間住宅を合わせた各年度の建設計画を内容として成り立っている。したがって同5カ年計画は、すでに特殊法人改革により公団、公庫の役割にピリオドが打たれた時点においてその役割を終えていたが、住宅関連三法により公営住宅も実質的にどうでもいいことになったことから、住宅建設計画自体の存立意義も完全に失われたことになる。戦後住宅政策は法制度的にも終焉することになったのである。

その直接的、間接的引き金を引くことになったのが全総計画によりもたらされた地価上昇だと筆者は認識している。あらためて言うと全総計画は戦後住宅政策終焉の加害者であり、逆にいえば戦後住宅政策は全総計画の被害者ということになる。そうした結果、わが国における公共住宅政策はその役割を終え、新規の住宅の建設・供給はほぼ市場にまかされることになった。先進国でこういう国家社会は米国をふくめ、あまり例がない。

¹²⁾ バブル期前後に地方住宅供給公社が直面した事態に関しては、前掲『戦後住宅政策の検証』を参照されたい。

おわりに…居住福祉策をどう構築するか

確とした公共住宅政策がなくなるということは、国民にとり居住のセーフティネットが失われることを意味している。たとえば生活保護の中の住宅扶助のひとつのありようとしての公営住宅を考えたらいい。それがなくなったら、どういうことになるか。憲法第25条は国に国民の生存権保障の責務があることを明記、戦後住宅政策を支えてきた各住宅法はその理念を受けたかたちで構成されているが、肝心の住宅法が雲散霧消してしまうことになって、居住に関わる国による国民の生存権保障責務も揺らいできているといい。国民に対する居住保障をすっかり市場にまかせることになっていいのだろうか。

公営住宅はともかく公団が特殊法人改革の対象になったのには、そもそも「住宅はすでに充足した」という政府、経済界などの認識があった。だから「市場にまかせるべきだ」と新自由主義の経済学者らも声を大にした。たしかに、すでに1973年住宅統計調査の時点において住宅数は世帯数を上回っている。総務庁の98年住宅・土地統計調査によれば、全国の空き家率は11.5%に達している。だから「充足した」といえるのだろうかである。

筆者はその認識に誤謬があると思う。すなわち空き家の内容を見てみると、最低居住水準未満の利用不適格住宅（延べ面積が18平方m未満、18平方m以上でも老朽度が大きいもの、便所共用のもの）が20%あり、そのほかに住宅としての条件を供えていないため入居者を募集していないものが28.6%も存在することが判明している。さらに入居者を募集しているにもかかわらず、劣悪な居住水準のために空き家になっているのが43%である。このことは空き家が多いことが即住宅が足りているとはいえないことを示している。つまり居住水準や住環境が適切な住宅が空き家となっているわけではないのである。

さらに同調査によれば、住宅建設計画がこの四半世紀の間、その解消を目標に掲げてきた最低居住水準未満の世帯はなお、公的賃貸住宅で14.1%、民間賃貸住宅で12.2%存在する。戸数にして計224万戸である。これらの世帯が少なくとも現在もなお居住改善を求めているといいのである。

ちなみに全国の公営住宅管理戸数は2001年度末の時点において計217万戸である。このことは何を指しているか。それは仮に公営住宅がこの管理戸数の倍、建設・供給されていたならば、最低居住水準未満世帯はほぼ解消していたことを示している。このことから公営住宅の建設はなお人々から待たれていることがわかるというものである。

しかし、現在すでに公営をふくむ公的賃貸住宅に居住している人々にとっても安心できる状況ではない。仮に団地の管理が民営化され、家賃が民間並みのものになったり、あるいは建て替えによ

り家賃が高額化した場合にそれに耐えられるかどうか、または退去せざるをえなくなるか、そのきびしい選択に迫られるときがくるかもしれないからである。間もなく退職年齢に達する団塊の世代は、年金暮らしに入ると同時にそうした試練に直面することになるかもしれない。民間賃貸住宅に居住している人々も、2年ごとの契約更改のさいに定期借家権をタテに家賃値上げを迫られるケースが続出するだろう。これらはわが国が今後、とくに大都市ではホームレス予備軍を大量生産することになりかねない国家社会になりつつあるのを指しているといっていだろう。それらの救済が住宅政策では期待できないとすれば（住宅政策といっても、すでに瓦解しているわけだが）、とくに地域自治体はどうすればいいのか。ここで「地域自治体」というのは、それが地域住民にとってもっとも身近な行政主体だからである。

それはおそらく地域における住宅対策を総合福祉対策の一環として組み入れ、政策化することだろう。具体的には地域福祉計画の中に、とくに高齢者福祉対策と連動した住宅対策を組み入れ、それを広義の福祉対策として展開することにより、地域住民の居住福祉を保障することである。⁽¹³⁾ 地域内に大規模団地などがあり、同時期に大量の高齢者が生まれる可能性のある自治体では、とくにそうした取組みが待たれている。

なぜ、そうした取組みが待たれているのか、それは人々が安心して居住しうる状況を保障する、居住保障というものが福祉の基礎であり、根幹であるからにほかならない。産業革命ただ中の19世紀半ばから公共住宅政策を展開してきた英国におけるその政策化の動機も、⁽¹⁴⁾ そうした認識に基づくものであったことは広く知られている。英国をはじめ西欧の国は、この人々の居住保障を担保するところから福祉国家としての基礎を築いたと言っても過言ではない。したがって、地域福祉計画の中にこの居住保障を担保しうる住宅対策をいかに構築するかが、地域自治体にとっての当面の課題といえることができる。

東京ではバブル期の地価高騰のただ中で、その状況に対応すべく、国の政策を超えた独自の住宅政策を策定、展開して、住民の期待に応えた自治体が続出した。⁽¹⁵⁾ 国の住宅政策が終焉した今日、自治体に待たれているのはふたたび、そうした取組みを再び行うことではないかと筆者は思っている。問題はその財源であろう。その財源をどこに求めるか、それは地域内の住民と議会とともに考えるほかない。地域内の居住福祉はまさにそこにかかっているといっても過言ではあるまい。

¹³⁾ 居住福祉の概念については早川和男、野口定久、武川正吾編著『居住福祉学と人間』（02年、三五館）などを参照されたい。他に早川『居住福祉』（00年、岩波書店）など。

¹⁴⁾ 有名な1842年のE・チャドウィック報告「イギリスにおける労働者の衛生状態」などを参照されたい。

¹⁵⁾ 前掲『自治体住宅政策の検討』を参照されたい。